

## OTONOMI DAERAH DI INDONESIA: BOLAK-BALIK ANTARA DESENTRALISASI DAN SENTRALISASI

Hanif Nurcholis

*Pascasarjana Universitas Terbuka Jakarta  
Jl. Cabe Raya, Pondok Cabe, Pamulang, Tangerang Selatan, Banten  
Email: [hanif@ecampus.ut.ac.id](mailto:hanif@ecampus.ut.ac.id)*

### ABSTRAK

Bagir Manan (1994) menyimpulkan bahwa model pemerintahan daerah berdasarkan UUD 1945 adalah desentralistik. Akan tetapi, kebijakan otonomi daerah sejak kemerdekaan sampai sekarang berbolak-balik arah: dari desentralistik ke sentralistik dan sebaliknya (Hoessein, 1995a). Kebijakan otonomi daerah pertama kali dilakukan oleh pemerintah kolonial Belanda dengan pengundangan *Decentralizatiwet* 1903. Regulasi awal ini lebih kental sentralistiknya ketimbang desentralistiknya. Pada masa kemerdekaan, melalui UU No. 1/ 1945 jo. UU No. 22/ 1948 jo UU No. 1/ 1957 kebijakan otonomi daerah bergeser ke desentralistik. Pada masa Demokrasi Terpimpin dan Orde Baru kebijakan otonomi daerah berbalik ke sentralistik. Pada masa Reformasi melalui UU No. 22/ 1999 kebijakan otonomi daerah kembali ke desentralistik. Akan tetapi, dengan UU No. 32/ 2004 kebijakan otonomi daerah bergeser antara desentralistik dan sentralistik. Melalui UU No. 23/ 2014 kebijakan otonomi daerah kembali ke sentralistik. Tampak bahwa kebijakan otonomi daerah tidak konsisten dari suatu regim ke regim berikutnya. Ketidakkonsistenan tersebut bukan karena perubahan asas pemerintahan daerah dalam UUD 1945 tapi karena respon atas problem implementatif tanpa mendasarkan pada nilai, filosofi, teori, dan asas otonomi daerah sebagaimana tercantum dalam konstitusi.

**Kata kunci:** desentralisasi, sentralisasi, bolak-balik arah.

### 1. PENDAHULUAN

Kebijakan desentralisasi dimulai pada awal abad ke-20 masa kolonial Belanda dengan diundangkannya *Desentralizatiwet* 1903. Di bawah peraturan pemerintah ini, pemerintah pusat memberikan dana kepada *raad* atau dewan daerah untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan di daerahnya. Akan tetapi, urusan pemerintahan yang dilaksanakan tersebut tidak banyak. Sebagian besar urusan urusan pemerintahan masih dilaksanakan oleh pemerintah pusat sehingga kebijakan ini masih kental sentralistik

Setelah Indonesia merdeka kebijakan desentralisasi diatur dalam konstitusi. Konstitusi pertama Republik Indonesia, UUD 1945 I, yang berlaku mulai 1945-1949 mengatur pemerintahan daerah secara desentralistik. Konstitusi kedua, UUD RIS 1959 yang berlaku sejak 1949-1950 mengatur pemerintahan daerah secara desentralistik. Konstitusi ketiga, UUD Sementara, yang berlaku sejak 1950-1959 mengatur pemerintahan daerah secara desentralistik. Konstitusi keempat, UUD 1945 II, yang berlaku sejak 1959-2000 mengatur pemerintahan daerah secara desentralistik.

Konstitusi kelima, UUD 1945 III, yang berlaku sejak 2000-sekarang mengatur pemerintahan daerah secara desentralistik. Akan tetapi, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan terjadi berbolak-balik arah: dari desentralistik ke sentralistik dan sebaliknya.

Pemerintahan daerah pada kurun waktu 1945-1959 diselenggarakan secara desentralistik. Pemerintahan daerah pada kurun waktu 1959-1999 diselenggarakan secara sentralistik. Pemerintahan daerah pada kurun waktu 1999-2004 diselenggarakan secara desentralistik. Pemerintahan daerah pada kurun waktu 2004-2014 diselenggarakan secara semi desentralistik. Dan pemerintahan daerah pada kurun waktu 2004-2014 diselenggarakan secara sentralistik.

Norma yang mengatur pemerintahan daerah mulai konstitusi pertama hingga konstitusi kelima tidak berubah tapi dalam praktiknya berubah-ubah. Masalah ini menarik untuk dikaji. Dalam kajian ini diajukan pertanyaan penelitian, "Mengapa praktik pemerintahan daerah tidak konsisten dengan norma konstitusi?". Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode penelitian

pustaka. Pustaka yang dikaji adalah Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah: UU No. 1/ 1945, UU No. 22/ 1948, UU No. 1/ 1957, Penetapan Presiden No. 6/ 1959, UU No. 18/ 1965, UU No. 5/ 1974, UU No. 22/ 1999, UU No. 32/ 2004, dan UU No. 23/ 2014. Data dianalisis dengan metode analisis isi (*content analysis*) secara kualitatif.

Teori yang dijadikan dasar analisis adalah teori *local government*: The Liang Gie (1967), Bhenjamin Hoessein (1993), dan M.A Muttalib dan Mohd. Akbar Ali Khan (1983). The Liang Gie (1967) menjelaskan desentralisasi ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah. Satuan organisasi pemerintahan itu berikut lingkungan wilayahnya disebut “daerah otonom”. Wewenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat yang diterima oleh satuan organisasi pemerintahan itu dinamakan “otonomi”. Aparatur daerah otonom yang memegang otonomi itu disebut “pemerintah daerah”, sedang segenap penyelenggaraan wewenang untuk kepentingan setempat tersebut berikut kewajiban, tugas dan tanggungjawabnya tertakup dalam istilah “pemerintahan daerah”.

Hoessein (1993) menjelaskan bahwa *local government* dapat mengandung tiga arti. Pertama, ia berarti pemerintah lokal; kedua, berarti pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal; dan ketiga, berarti daerah otonom. *Local government* dalam arti pertama menunjuk pada lembaga/organnya yang terdiri atas *council* dan *major* yang rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan. *Local government* dalam arti kedua menunjuk pada fungsi/kegiatannya. *Local government* dalam pengertian ketiga berarti daerah otonom yaitu subdivisi politik nasional yang diatur oleh hukum dan secara substansial mempunyai kontrol atas urusan-urusan lokal, termasuk kekuasaan untuk memungut pajak atau memecat pegawai untuk tujuan tertentu (UN: 1961).

Menurut M.A Muttalib dan Mohd. Akbar Ali Khan (1983) pemerintah daerah merupakan suatu miniatur badan politik dan badan korporasi. Sebagai lembaga yang berpemerintahan sendiri ia mempunyai tiga kualifikasi: (1) sebagai suatu entitas yang terorganisasi dan dengan organisasi dan kekuasaannya memiliki otonomi untuk menggali pendapatan, menyusun anggaran dan kontrol serta manajemen terhadap sumber daya lokal, manusia, fiskal, dan material; (2) sebagai badan publik yang dipilih oleh masyarakat dan bertanggung jawab kepada pemilihnya; dan (3) memiliki hak untuk melakukan perjanjian dan untuk memiliki dan menggunakan properti.

## 2. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 2.1 Pemerintahan Daerah Menurut Konstitusi NKRI

Sejak Indonesia merdeka telah berlaku lima UUD: (1) UUD 1945 yang disahkan 18 Agustus 1945, (2) UUD RIS 1949, (3) UUDS 1950, (4) UUD 1945 Berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, dan (5) UUD 1945 Hasil Amandemen 1999-2000. Semua UUD tersebut mengatur pemerintahan daerah dengan asas yang sama: otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi dan tugas pembantuan mempunyai arti bahwa penyelenggaraan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi, tidak menggunakan asas sentralisasi dan penghalusannya dekonsentrasi. Asas desentralisasi meniscayakan pemerintah pusat membentuk satuan-satuan pemerintahan di daerah sebagai entitas sosial politik dan administratif yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang didesentralisasikan sebagai urusan rumah tangganya (Gie, 1967).

Berdasarkan lima UUD tersebut lahir sembilan UU tentang pemerintahan daerah: 1) UU No. 1/ 1945; 2) UU No. 22/ 1948; 3) UU No. 1/ 1957; 4) Penetapan Presiden No. 6/ 1959; 5) UU No. 18/ 1965; 6) UU No. 5/ 1974; 7) UU No. 22/ 1999; 8) UU No. 32/2004; dan 9) UU No. 23/ 2014. Kebijakan tentang pemerintahan daerah di bawah UU No. 1/ 1945, UU No. 22/ 1948, dan UU No. 1/ 1957 lebih kental desentralistik. Akan tetapi, Penetapan Presiden No. 6/ 1959, UU No. 18/ 1965, dan UU No. 5/ 1974 kebijakan tentang pemerintahan daerah lebih kental sentralistik. Setelah regim pemerintahan Orde Baru jatuh, UU No. 5/ 1974 diganti dengan UU No. 22/ 1999 yang berbalik ke desentralistik. Akan tetapi, UU pengantinya yaitu UU No. 32/ 2004 kebijakannya berada di tengah-tengah antara desentralistik dan sentralistik. Pengganti UU No. 32/ 2004 yaitu UU No. 23/ 2014 nuansa sentralistiknya lebih terasa daripada nuansa desentralistiknya.

### 2.2 Pemerintahan Daerah Menurut 1/ 1945

Menurut UU No. 1/ 1945 pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah (KDH) dan komite nasional daerah (KND). KDH dan KND menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah. UU ini tidak mengatur secara eksplisit urusan pemerintahan yang menjadi rumah tangga daerah.

“Susunan-dalam” pemerintah daerah menurut terdiri atas KDH, KND, dan eksekutif daerah. KDH adalah wakil pemerintah pusat sekaligus alat daerah otonom sedangkan KND adalah alat rakyat daerah otonom dalam menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah. Fungsi KND adalah membuat kebijakan yang terkait dengan urusan rumah tangganya. Untuk

melaksanakan kebijakan yang dibuat, KND mempunyai badan eksekutif daerah yang berasal dari paling banyak lima anggota KND. Badan Eksekutif Daerah melaksanakan kebijakan KND. KND dipimpin KDH

UU No. 1/ 1945 bercorak desentralistik karena daerah otonom diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang didesentralisasikan secara penuh. Di sini tidak ada instansi vertikal milik departemen sektoral yang bekerja di daerah otonom. UU ini tidak mengatur keberadaan kementerian pemerintah pusat menurut asas dekonsentrasi.

### 2.3 Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 22/ 1948

UU No. 1/ 1945 sangat umum sehingga tidak bisa diimplementasikan. UU ini tidak mengatur materi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, sumber pendapatan, perangkat daerah, kepegawaian, dan pengawasan. Oleh karena itu, UU ini disempurnakan dengan UU No. 22/ 1948.

UU No. 22/ 1948 lebih rinci dari pada UU No. 1/ 1945. Menurut UU ini daerah otonom terdiri atas tiga tingkat: Propinsi, Kabupaten (Kota Besar), dan Desa (Kota Kecil). Semua daerah tersebut berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Di samping itu, UU ini juga mengakui adanya daerah-daerah yang bersifat istimewa yang sudah ada sebelum merdeka setingkat propinsi, kabupaten, dan desa.

“Susunan-dalam” pemerintah daerah terdiri atas DPRD dan KDH. DPRD dipilih oleh rakyat sedangkan KDH diangkat oleh Presiden/ Menteri Dalam Negeri/ Gubernur berdasarkan usulan DPRD. UU ini mengatur bahwa lembaga yang mengatur dan mengurus rumah tangga daerah adalah DPRD. Untuk melaksanakan urusan rumah tangga ini, DPRD membentuk badan eksekutif daerah yang disebut Dewan Pimpinan Daerah (DPD) yang berasal dari unsur anggota DPRD. DPD di bawah pimpinan KDH melaksanakan kebijakan bidang otonomi daerah yang dibuat DPRD.

Karena diangkat oleh pemerintah atas usulan DPRD maka fungsi KDH adalah sebagai alat daerah otonom sekaligus sebagai alat pemerintah pusat. Sebagai alat pemerintah pusat, KDH mengawasi kebijakan yang dibuat DPRD. KDH dapat menolak kebijakan yang dibuat DPRD yang tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pemberian kewenangan kepada KDH yang dapat menangguk atau menolak kebijakan DPRD menimbulkan masalah karena dalam praktiknya KDH menjadi lembaga tersendiri yang terpisah dari DPRD. Padahal DPRD adalah alat pelaksana DPRD dan dipimpin oleh KDH. Oleh karena itu, timbul dualisme pemerintahan dalam pemerintah daerah karena, (1) terdapat pemerintahan daerah yang

kebijakannya dibuat oleh DPRD dan dilaksanakan oleh DPD dan (2) terdapat pemerintahan pusat yang dijalankan oleh KDH (tanpa DPD) karena KDH dapat memveto kebijakan yang dibuat DPRD.

Di samping melalui KDH, pemerintah pusat juga dapat mengawasi pemerintah daerah dengan cara minta pengesahan Peraturan Daerah sebelum diberlakukan. Peraturan Daerah yang dibuat DPRD harus mendapat pengesahan dari pemerintah. Pengawasan pusat kepada Daerah lainnya adalah pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri urusan rumah tangga daerah yang tidak dilaksanakan oleh Daerah dengan peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk itu. Maksudnya jika pemerintah daerah tidak melaksanakan urusan rumah tangganya maka pemerintah pusat dengan peraturan perundang-undangan dapat mengambil alih urusan rumah tangga yang diserahkan kepada daerah tersebut untuk dilaksanakan sendiri.

Daerah otonom berhak memungut pajak dan retribusi daerah sebagai sumber pendapatan daerah. Sumber pendapatan yang lain adalah hasil perusahaan daerah, pajak negara yang diserahkan kepada daerah, dan lain-lain.

UU ini mengatur bahwa daerah administrasi (*local state-government*) secara bertahap akan dihapus. Semua tingkatan pemerintahan dari propinsi, kabupaten, dan desa adalah sebagai daerah otonom. Dengan demikian, “struktur-luar” pemerintahan daerah tidak mengenal daerah atau wilayah administrasi sebagaimana pemerintah daerah pada zaman Belanda yang mengenal daerah atau wilayah administrasi: *karesidenan*, *district*, dan *onderdistrict*.

Dengan demikian, UU No. 22/ 1948 bercorak desentralistik. Semua organ yang dibentuk adalah organ daerah otonom, kecuali peran ganda KDH yang menimbulkan dualisme tersebut. Di daerah otonom tidak dibentuk daerah atau wilayah administrasi. Kementerian pusat tidak mempunyai instansi vertikal di daerah otonom. Untuk menjamin daerah otonom tidak menyimpang dari ketentuan Undang-Undang pemerintah pusat mempunyai instrumen pengawasan yang terdiri atas veto KDH atas nama pemerintah pusat, penundaan dan/ atau membatalkan peraturan daerah, dan melaksanakan sendiri urusan rumah tangga daerah yang diserahkan dengan peraturan perundang-undangan jika daerah otonom tidak melaksanakan urusan rumah tangganya.

### 2.4 Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 1/ 1957

UU No. 22/ 1948 belum dapat diimplementasikan karena pemerintah dan rakyat fokus kepada perjuangan untuk mengusir Belanda yang hendak menjajah kembali. Pada 1949 sebagai hasil perundingan damai Indonesia-Belanda, NKRI berubah menjadi Republik Indonesia Serikat (RIS). RIS ternyata berumur pendek karena pada 17

Agustus 1950 RIS berubah menjadi NKRI kembali. Saat berubah menjadi NKRI, UUD yang berlaku adalah UUDS 1950, bukan UUD 1945 yang disahkan pada 18 Agustus 1945. Di bawah UUDS 1950 diundangkan UU No. 1/ 1957 tentang Pemerintahan Daerah.

Daerah otonom menurut UU No. 1/ 1957 diberi istilah teknis Daerah Swatantra. Daerah Swatantra terdiri atas tiga tingkatan: Daerah Tingkat ke I, Daerah Tingkat ke II, dan Daerah Tingkat ke III. Di samping itu, UU ini juga mengakui adanya Daerah Istimewa tingkat ke I, ke II, dan ke III. Semua daerah ini adalah daerah otonom dalam arti daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya.

Pemerintahan daerah terdiri atas DPRD dan KDH. Di samping itu, juga terdapat badan Eksekutif Daerah yang disebut Dewan Pemerintah Daerah (DPD). DPRD dan KDH dipilih oleh rakyat sedangkan DPD diambil dari anggota DPRD yang mewakili fraksi-fraksi dalam DPRD. DPRD adalah lembaga yang berwenang melaksanakan urusan urusan rumah tangga daerah sedangkan DPD adalah badan pelaksana operasionalnya. Cara kerjanya adalah DPRD membuat kebijakan tentang urusan rumah tangganya kemudian menugaskan kepada DPD untuk melaksanakan di bawah pimpinan KDH. KDH secara *ex officio* adalah ketua DPD. DPD mempunyai hak untuk mengangkat sekretaris daerah dan pegawai daerah. Sekretaris daerah juga sekaligus sebagai sekretaris DPRD. DPD bertanggung jawab kepada DPRD.

DPRD mempunyai hak mengadakan pajak dan retribusi daerah sebagai pendapatan daerah. Pendapatan daerah lainnya adalah pajak negara yang diserahkan kepada Daerah, ganjaran, subsidi, dan sumbangan.

Pengawasan kepada Daerah dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Jika Daerah Swatantra tidak melaksanakan urusan rumah tangganya maka Pemerintah Pusat dengan Peraturan Pemerintah dapat mengambil alih urusan rumah tangga yang tidak dilaksanakan tersebut dengan cara yang ditentukan sendiri;
2. Peraturan Daerah harus mendapatkan pengesahan dari Menteri Dalam Negeri untuk Daerah Swatantra ke I, dari DPD Tk I untuk Daerah Swatantra ke II, dan dari DPD Tk II, untuk Daerah Swatantra ke III;
3. Peraturan Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat ditanggguhkan atau dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri atau pejabat lain yang ditunjuk.

UU ini menghilangkan dualisme pemerintahan di Daerah Swatantra sebagaimana terjadi pada UU No. 22/ 1948. KDH tidak berwenang memveto

kebijakan yang dibuat DPRD. KDH yang memimpin DPD hanya alat pelaksana daerah otonom.

UU ini bercorak desentralistik karena kesatuan masyarakat hukum di daerah yang diwakili oleh DPRD mempunyai wewenang penuh melaksanakan urusan rumah tangganya. Pemerintah pusat tidak membentuk daerah/ wilayah administrasi dan instansi vertikal di daerah swatantra. Pengawasan kepada daerah otonom dilakukan secara preventif dan represif oleh Menteri Dalam Negeri, bukan oleh pamong praja dan pejabat dekonsentrasi. DPD yang dipimpin KDH bertanggung jawab kepada DPRD, bukan kepada Pemerintah Pusat.

## **2.5 Pemerintahan Daerah Menurut Penetapan Presiden No. 6/ 1959**

Melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 UUDS 1950 dinyatakan tidak berlaku dan UUD 1945 dinyatakan berlaku kembali. UU No. 1/ 1957 kemudian dimodifikasi dengan Penetapan Presiden No. 6/ 1959 (Penpres No. 6/ 1959). Menurut Penpres ini pemerintah daerah terdiri atas KDH dan DPRD. UU ini tidak mengatur badan eksekutif daerah yang disebut DPD. UU ini membentuk lembaga baru dengan nomenklatur Badan Pemerintah Harian (BPH). BPH bukan badan pelaksana kebijakan DPRD sebagaimana DPD yang diatur dalam UU No. 22/ 1948 *juncto* UU No. 1/ 1957 tapi hanya pembantu-pembantu KDH dalam pelaksanaan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Tugas anggota BPH adalah memberi pertimbangan kepada KDH dan melaksanakan tugas yang diberikan oleh KDH. Anggota BPH diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri.

KDH tidak dipilih rakyat sebagaimana KDH di bawah UU No. 1/ 1957 tapi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan/ atau Menteri Dalam Negeri. KDH diberi kedudukan sebagai pejabat negara sehingga ia tidak bisa diberhentikan oleh keputusan DPRD. KDH tidak bertanggung jawab kepada DPRD tapi kepada Pemerintah pusat.

Prinsip kepemimpinan kolegal yang tercermin dalam keberadaan DPD dihilangkan. KDH menjadi pemimpin tunggal dengan peran ganda: 1) sebagai alat pemerintah pusat dan 2) sebagai alat daerah otonom. Sebagai alat pemerintah pusat, KDH dapat menanggguhkan dan/ atau membatalkan kebijakan yang dibuat DPRD yang disahkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Penpres No. 6/ 1959 sangat sentralistik. KDH tidak dipilih rakyat tapi diangkat oleh pemerintah pusat. KDH juga dapat memveto kebijakan yang dibuat DPRD. Badan pelaksana rumah tangga daerah yang semula merupakan badan collegial berupa DPD dijadikan badan tunggal yaitu KDH seorang diri. KDH tidak bertanggung jawab kepada DPRD tapi kepada Pemerintah Pusat.



## **2.6 Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 18/ 1965**

Menurut UU No. 18/ 1965 daerah otonom terdiri atas Propinsi dan/ atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I, Kabupaten dan/ atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II, dan Kecamatan dan/ atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.

Pemerintah daerah terdiri atas KDH dan DPRD. KDH dibantu oleh Wakil KDH dan BPH. KDH dan Wakil KDH adalah pejabat negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah. DPRD adalah alat daerah otonom untuk melaksanakan urusan rumah tangga daerah. Akan tetapi, terdapat ketentuan yang rancu yaitu pimpinan DPRD dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada KDH dan pengangkatannya harus mendapat pengesahan dari Menteri Dalam Negeri. Jadi, UU menggunakan logika terbalik dalam sistem demokrasi: DPRD yang mewakili rakyat pemilik kedaulatan bertanggung jawab kepada KDH (eksekutif).

Untuk menjamin Daerah melaksanakan urusan rumah tangganya, Pemerintah Pusat dapat melaksanakan sendiri atas urusan rumah tangga daerah otonom yang tidak dilaksanakan oleh DPRD dengan Peraturan Pemerintah. Jika PP belum ada, KDH dapat melaksanakan atas dasar petunjuk Menteri Dalam Negeri. Pemerintah dapat menangguhkan dan/ atau membatalkan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sumber keuangan daerah adalah: 1) hasil perusahaan Daerah dan sebagian hasil Perusahaan Negara; 2) pajak-pajak Daerah; 3) retribusi Daerah; 4) pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah; 5) bagian dari hasil pajak Pemerintah Pusat; 6) pinjaman; 7) dan lain-lain hasil usaha yang sesuai dengan kepribadian Nasional.

UU No. 18/ 1965 dilihat dari “struktur-luar”nya nampak desentralistik karena menghapus semua wilayah administrasi. Wilayah administrasi karesidenan dan kawedanan dihapus. Adapun kecamatan tidak dihapus karena akan dipersiapkan menjadi daerah otonom tingkat III. Akan tetapi, dilihat dari tata kelolanya UU ini sangat sentralistik karena, 1) KDH dan Wakil KDH dijadikan pejabat negara dan diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah Pusat; 2) Pimpinan DPRD bertanggung jawab kepada KDH sebagai alat Pemerintah Pusat; dan 3) KDH bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat.

## **2.7 Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 5/ 1974**

UU No. 5/ 1974 mengatur pemerintahan daerah sekaligus pemerintahan daerah/wilayah administrasi.

UU ini membentuk unit-unit pemerintahan baru yang sebelumnya tidak dikenal atau sudah dihapus. Satuan pemerintahan terdiri atas Propinsi Daerah Tingkat I, Kabupaten/ Kotamadya Daerah Tingkat II, Kota Administratif, Kecamatan, dan Kelurahan. Kota administratif dan kelurahan adalah dua unit pemerintahan baru. Semua UU sebelumnya tidak mengenal unit pemerintahan ini. Adapun kecamatan yang menurut UU No. 18/ 1965 akan dijadikan daerah otonom tingkat III dikembalikan lagi sebagai wilayah administrasi sebagaimana zaman kolonial Belanda (*onderdistrict*). Di samping itu, juga dibentuk unit pemerintahan palsu (*pseudo government unit*) yaitu Desa di bawah Kecamatan bersandingan dengan Kelurahan. Karesidenan yang sudah dihapus dihidupkan kembali dengan nomenklatur “wilayah kerja pembantu gubernur”. Begitu juga kawedanan yang sudah dihapus dihidupkan kembali dengan nomenklatur “wilayah kerja pembantu bupati/ wali kotamadya”.

Propinsi mempunyai status ganda: 1) sebagai wilayah administrasi dengan nomenklatur propinsi dan 2) sebagai daerah otonom dengan nomenklatur Daerah Tingkat I. Kabupaten/kotamadya juga mempunyai status ganda: 1) sebagai wilayah administrasi dengan nomenklatur kabupaten/ kotamadya dan 2) sebagai daerah otonom dengan nomenklatur Daerah Tingkat II. Adapun Kota Administratif, Kecamatan, dan Kelurahan adalah wilayah administrasi murni sedangkan Desa adalah unit pemerintahan yang tidak jelas statusnya: bukan daerah otonom, bukan wilayah administrasi, bukan unit pelaksanaan teknis perangkat daerah, juga bukan kesatuan masyarakat hukum adat.

Pemerintah daerah terdiri atas KDH dan DPRD. KDH tidak dipilih rakyat tapi diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah Pusat atas usul DPRD. KDH tidak bertanggung jawab kepada DPRD tapi kepada Pemerintah Pusat. Lembaga BPH dihapus. Lembaga baru yang dibentuk adalah badan koordinasi antar pimpinan lembaga keamanan dan penegak hukum di daerah otonom yang disebut Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida). Muspida pada tingkat propinsi terdiri atas Gubernur, Kepala Kejaksaan Tinggi, Panglima Daerah Militer, dan Kepala Daerah Kepolisian. Muspida pada tingkat kabupaten/ kotamadya terdiri atas bupati/ walikotamadya, Kepala Kejaksaan Tinggi, Komandan Distrik Militer, dan Kepala Kepolisian Resort. Di kecamatan juga dibentuk Musyawarah Pimpinan Kecamatan (Muspika) yang terdiri atas Camat, Komandan Rayon Militer, dan Kepala Kepolisian Sektor.

Di samping dibentuknya wilayah administrasi yang berimpit pada daerah otonom tingkat I dan daerah otonom tingkat II dan wilayah administrasi murni di bawah daerah tingkat II yaitu kota administratif, kecamatan, dan kelurahan juga dibentuk instansi vertikal pada semua tingkat daerah otonom. Semua kementerian mempunyai kantor

cabangnya di Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Bahkan beberapa kementerian mempunyai kantor di kecamatan seperti Departemen Agama dan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Di samping itu, karesidenan dan kawedanan yang sudah dihapus dihidupkan lagi dengan nomenklatur baru: wilayah pembantu gubernur untuk bekas karesidenan dan wilayah kerja pembantu bupati/wali kotamadya untuk bekas kawedanan.

UU No. 5/ 1974 sangat sentralistik. Semua UU sebelumnya tidak mengatur wilayah administrasi tapi UU ini mengatur wilayah administrasi dengan hirarki yang sangat panjang: propinsi, wilayah kerja gubernur, kabupaten/kotamadya, wilayah kerja bupati/ wali kotamadya, kota administratif, kecamatan, dan kelurahan. Di samping itu, juga dibentuk instansi vertikal di daerah otonom. Wilayah administrasi dan instansi vertikal adalah unit pemerintahan berdasarkan asas sentralisasi yang diperhalus dengan dekonsentrasi, bukan asas desentralisasi (Rondinelli dan Chema, 1983; Hoessein, 1995). Sumber pendapatan daerah terbesar adalah subsidi daerah otonom dari pusat yang formulanya ditentukan oleh Pemerintah sendiri. Sumber pendapatan yang berupa dana *block grant* tidak ada sehingga daerah otonom sangat tergantung kepada Pemerintah Pusat.

## **2.8 Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 22/ 1999**

Menurut UU No. 22/ 1999 pemerintah daerah terdiri atas KDH dan DPRD. KDH dipilih oleh DPRD dan bertanggung jawab kepada DPRD. DPRD dipilih oleh rakyat melalui Pemilu dan sebagian diangkat dari ABRI. DPRD dapat memberhentikan KDH.

Adapun satuan pemerintahan daerah terdiri atas Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Istilah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II tidak digunakan lagi. Baik provinsi maupun kabupaten/ kota adalah daerah otonom. Provinsi dan kabupaten/kota tidak sekaligus sebagai wilayah administrasi sebagaimana pengaturannya dalam UU No. 5/ 1974. Hanya gubernur diberi peran ganda: 1) sebagai alat daerah otonom provinsi dan 2) sebagai wakil pemerintah pusat. Adapun bupati/ wali kota murni sebagai alat daerah otonom kabupaten/kota.

Model penyerahan urusan pemerintahannya adalah *general competence*, bukan *ultra vires doctrine*. Menurut model ini, Pemerintah Pusat hanya menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi masih menjadi kompetensi pusat adalah lima urusan selebihnya merupakan urusan daerah otonom (Muttalib dan Khan, 1983; Hoessein, 1995). Dalam hal ini daerah otonom yang mendapat penyerahan urusan pemerintahan adalah kabupaten/kota sedangkan provinsi hanya menangani urusan lintas kabupaten/kota dan lebih menjadi koordinasi kabupaten/ kota.

Sumber pendapatan daerah terdiri atas PAD, dana perimbangan, dan pinjaman. Dana perimbangan sangat berarti bagi daerah otonom karena terdiri atas bagian dari dari PBB, BHPTB, dan penerimaan dari sumber daya alam. UU sebelumnya tidak mengatur skema sumber pendapatan ini. Oleh karena itu, daerah-daerah yang mempunyai sumber daya alam strategis seperti Papua, Aceh, Kalimantan mendapatkan dana perimbangan yang sangat besar.

Provinsi dan kabupaten/kota mempunyai wewenang untuk rekrutmen pegawai dan pembinaannya. Semua pegawai menjadi pegawai daerah. Akibatnya semua pegawai pusat dan kantornya yang sebelumnya adalah pegawai pusat pada instansi vertikal harus beralih status menjadi pegawai daerah dan kantornya dijadikan kantor daerah, satuan kerja perangkat daerah berbentuk dinas, badan, dan kantor daerah.

UU No. 22/ 1999 berkebalikan arah dengan UU No. 5/ 1974: berbalik ke desentralistik. Semua urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah otonom kecuali urusan bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, justisi, moneter dan keuangan, agama, dan urusan lain yang karena kepentingannya tidak bisa diserahkan kepada daerah otonom. Empat wilayah administrasi dihapus: 1) Wilayah Kerja Pembantu Gubernur; 2) Kota Administratif; 3) Wilayah Kerja Pembantu Bupati/ Wali Kotamadya; dan 4) Kecamatan. Nomenklatur kecamatan tetap dipertahankan tapi statusnya bukan sebagai wilayah administrasi tapi sebagai perangkat daerah otonom kabupaten/ kota. Di samping itu, semua instansi di daerah otonom juga dilikuidasi kecuali instansi vertikal yang urusannya tidak didesentralisasikan. KDH bertanggung jawab kepada DPRD, bukan kepada Pemerintah Pusat. DPRD dapat memberhentikan KDH jika laporan pertanggung jawabannya ditolak DPRD.

## **2.9 Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 32/ 2004**

Menurut UU No. 32/ 2004 pemerintah daerah terdiri atas KDH dan DPRD. KDH dipilih rakyat melalui pemilihan kepala daerah. Anggota DPRD semuanya dipilih melalui Pemilu, tidak ada lagi yang diangkat dari TNI/ Polri. Jika UU sebelumnya DPRD dapat memberhentikan KDH, dalam UU ini DPRD tidak dapat memberhentikan KDH. KDH bertanggung jawab kepada Pemerintah Pusat. KDH hanya menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD.

Urusan pemerintahan yang dipegang pusat adalah enam urusan sebagaimana diatur dalam UU No. 22/ 1999. Urusan pemerintahan selain enam bidang yang dipegang Pusat diformulasikan dalam PP No. 38/ 2007. Dalam PP ini urusan pemerintahan dipecah menjadi 31 urusan pemerintahan. Kemudian

setiap urusan dijabarkan ke dalam ranah kewenangan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Jumlah urusan yang menjadi kompetensi provinsi dengan kabupaten/kota adalah sama. Hal yang membedakan antara urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi provinsi atau kabupaten/kota adalah berdasarkan tiga aspek: akuntabilitas, efesiensi, dan externalitas.

Model penyerahan urusan pemerintahan ini berbeda dengan model UU No. 22/ 1999 yang menggunakan model *general competence* atau *open end arrangement*. Model ini dikenal dengan model *ultra vires doctrine* (Muttalib dan Khan, 1983; Hoessein, 1995). Dalam model ini urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom dirinci satu per satu.

Rekrutmen Pegawai ditarik kembali ke Pusat. Daerah hanya diberi kewenangan penempatan, promosi, dan mutasi dalam daerahnya. Gaji berasal dari Pusat yang masuk dalam dana Dana Alokasi Umum (DAU).

UU No. 32/ 2004 mengubah pendulum ke tengah: dari sangat desentralistik ke tengah-tengah antara desentralistik dan sentralistik. KDH tidak bertanggung jawab kepada DPRD. DPRD tidak bisa memberhentikan KDH. Dari sisi anggaran, dibuat skema anggaran baru yang disebut dana tugas pembantuan dan dana dekonsentrasi. Dana tugas pembantuan dan dana dekonsentrasi ini ditentukan oleh pemilik dana yaitu kementerian pusat. Dana alokasi umum dan dana alokasi khusus yang menjadi andalan daerah otonom menjadi tidak berarti karena habis untuk gaji pegawai. Untuk daerah yang kaya dengan sumber daya alam masih beruntung karena masih mendapatkan pendapatan dari dana bagi hasil yang signifikan. Di samping itu, dalam menyusun APBD, daerah harus mengikuti aturan yang telah ditentukan oleh Pusat. Banyak daerah yang tinggal mengisi kolom-kolom yang ditentukan dengan contoh nomenklatur dan kegiatannya yang tidak sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan daerahnya.

## **2.10 Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 23/ 2014**

UU No. 32/ 2004 diganti dengan UU No. 23/ 2014. Dalam UU No. 23/ 2014 susunan-dalam, pengisian KDH, pengisian anggota DPRD, kepegawaian, sumber pendapatan, dan model pengawasannya tidak berbeda dengan pengaturannya dalam UU No. 32/ 2004. Hal yang membedakan secara mendasar antara UU No. 23/ 2014 dengan UU No. 22/ 1999 *juncto* UU No. 32/ 2004 adalah status daerah otonom yang sekaligus juga sebagai wilayah administrasi. Menurut UU No. 22/ 1999 *juncto* UU No. 32/ 2014 provinsi dan kabupaten/kota adalah daerah otonom. Semua wilayah administrasi menurut UU No. 5/ 1974 dihapus: wilayah administrasi provinsi, wilayah administrasi ex karesidenan, wilayah administrasi kabupaten/kotamadya, wilayah

administrasi ex kawedanan, wilayah administrasi kota administratif, wilayah administrasi kecamatan, dan wilayah administrasi kelurahan dihapus. Di samping menghapus semua wilayah administrasi, UU No. 22/ 1999 *juncto* UU No. 32/ 2004 juga menghapus semua instansi vertikal kecuali milik instansi vertikal yang urusannya tidak diserahkan kepada daerah otonom. UU No. 23/ 2014 menjadikan daerah otonom provinsi sekaligus sebagai wilayah administrasi provinsi dan daerah otonom kabupaten/ kota juga sekaligus sebagai wilayah administrasi kabupaten/ kota.

Pengaturan daerah otonom yang berimpit dengan wilayah administrasi mirip dengan pengaturan di bawah *Desentralisatiewet* 1903 dan UU No. 5/ 1974. Perbedaanannya adalah pada *Desentralisatiewet* 1903 terdapat wilayah administrasi murni di atas *regenschap/* kabupaten yaitu *residency/* karesidenan dan di bawahnya yaitu *district* dan *onderdistrict* dan pada UU No. 5/ 1974 juga terdapat wilayah administrasi murni di bawah kabupaten/ kota yaitu wilayah kerja bupati/ wali kotamadya, kota administratif, kecamatan, dan kelurahan dan di atasnya yaitu wilayah kerja pembantu gubernur sedangkan pada UU No. 23/ 2014 hanya menyisakan provinsi dan kabupaten/ kota. Provinsi dan kabupaten/kota pada masa *Desentralisatiewet* 1903 dan UU No. 5/ 1974 adalah daerah otonom sekaligus juga wilayah administrasi.

Konsekuensi dari diberikannya dua status (sebagai daerah otonom sekaligus sebagai wilayah administrasi) kepada provinsi dan kabupaten/ kota adalah dibentuknya korps pamong praja (pejabat pusat yang bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan umum) di provinsi dan kabupaten/ kota. Korps pamong praja ini akan berdampingan dengan satuan perangkat daerah (dinas dan badan daerah otonom). Korps pamong praja ini lambat laun akan membesar dan mengalahkan satuan perangkat daerah otonom. Di samping itu, instansi vertikal juga dihidupkan lagi di Daerah meskipun dengan persetujuan gubernur. Dalam jangka panjang dibukanya kembali instansi vertikal di provinsi dan kabupaten/kota menjadikan peran daerah otonom makin mengecil. Pengalaman menunjukkan perangkat dekonsentrasi lebih perkasa daripada perangkat desentralisasi. Korps pamong dan instansi vertikal adalah perangkat dekonsentrasi.

Di samping itu, KDH tidak bertanggung jawab kepada yang memilih melalui wakilnya (DPRD) tapi kepada Pemerintah Pusat. Dalam teori local government KDH adalah *council* yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan (Muttalib dan Khan, 1983). Dalam UU No. 23/ 2014 DPRD adalah bagian dari instrumen dekonsentrasi.

## **3. KESIMPULAN**

Undang-Undang organik tentang pemerintahan daerah tidak konsisten sesuai dengan asas konstitusi. Norma yang ditetapkan semua UUD yang pernah dan sedang berlaku di NKRI tentang pemerintahan

daerah berasas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam teori *local government* asas ini secara administratif bermakna desentralisasi teritorial sedangkan secara politik bermakna kebebasan kesatuan masyarakat hukum di daerah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang didesentralisasikan secara otonom dalam arti tidak mendapat campur tangan langsung dari pemerintah pusat. Ketidaktaatan asas tersebut berasal dari respon pembuat UU atas dampak negatif implementasi UU tanpa melihat nilai, filosofi, dan prinsip-prinsip *local government* yang ditentukan UUD 1945.

Undang-Undang tentang pemerintahan daerah akan terus berbolak-balik arah jika pembuat UU mengabaikan norma asasi UUD 1945. Oleh karena itu, UU No. 23/ 2014 perlu disempurnakan dengan berpegang teguh kepada asas otonomi dan tugas pembantuan.

#### DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Hoessein, Bhenjamin, 1993, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu dan Administrasi*, Jakarta: Disertasi Pascasarjana UI, tidak diterbitkan
- \_\_\_\_\_, 1995a, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Akan Berputarkah Roda Desentralisasi dari Efisiensi ke Demokrasi?" *Pidato Pengukuhan Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Administrasi Negara FISIP-UI*, November 1995, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 1995b, *Sentralisasi dan Desentralisasi: Masalah dan Prospek, dalam Menelaah Format Politik Orde Baru*. Jakarta: PPW-LIPI – Yayasan Insan Politika – Gramedia.
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Muttalib, M.A dan Ali Khan, Mohd. Akbar, 1983, *Theory of Local Government*, Jalandar City: Sterling Publishers PVT LTD
- Rondinelly, Dennis Nelis John R., dan Chema G, Shabir, ed., 1983, *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experient*. Washington D.C.: Worldbank Staff Working Paper.
- The Liang Gie, 1967, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I, Jakarta: Gunung Agung
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tanggal 7 September 1959 Tentang Pemerintah Daerah
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

#### Biodata Penulis

**Hanif Nurcholis**, lahir di Demak 2 Februari 1959. Ia pada 1990 menyelesaikan S1 Program Studi Administrasi Negara FISIP Universitas Terbuka. Pada 2000 ia memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Ilmu Administrasi Pascasarjana Universitas Indonesia dan pada 2010 memperoleh gelar Doktor Ilmu Pemerintahan pada Program Studi Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Pascasarjana Universitas Padjadjaran. Sejak 1992 menjadi dosen tetap pada Jurusan Ilmu Administrasi FISIP Universitas Terbuka.